

“ถูกสั่งให้เป็นผู้ทำงาน ... เพราะผิดเงื่อนไขยอมเข้าทำสัญญาภายในกำหนด”

จารุณี กิจตระกูล*

จับประเด็นเด่น : เมื่อกรุงเทพมหานครอนุมัติให้บริษัทเอกชนที่เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะการประมูลจ้างก่อสร้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยได้แจ้งผลการพิจารณาและแจ้งให้นำหลักฐานต่าง ๆ รวมถึงเงินหรือหลักประกันการทำสัญญามาวางภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่บริษัทเอกชนกลับผิดเงื่อนไขระยะเวลาไม่ยอมเข้าทำสัญญาเกินกว่าสองเดือน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่ส่งมอบหลักประกันสัญญา ทั้งที่กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือเร่งรัดให้ดำเนินการถึง 2 ฉบับ อันไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในเอกสารประมูลจ้าง และเมื่อเอกสารประกวดราคา หนังสือแจ้งผลการพิจารณา และหนังสือเร่งรัดให้เข้าทำสัญญาและให้ส่งมอบหลักประกันดังกล่าวได้แจ้งรายละเอียดกำหนดเวลาแจ้งสภาพบังคับและการยกเลิกการจ้างไว้อย่างชัดเจน การไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวโดยที่บริษัทเอกชนได้มีหนังสือชี้แจงเหตุผลแล้ว แต่กรุงเทพมหานครเห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่อาจรับฟังได้ ซึ่งเป็นการให้คู่กรณี คือ บริษัทเอกชนได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว การที่กรุงเทพมหานครมีคำสั่งยกเลิกการประมูลจ้างและสั่งให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ทำงาน จึงชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ : การพัสดุ, การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน, ผิดเงื่อนไขระยะเวลา

เจาะประเด็นคดี : คำสั่งของกรุงเทพมหานครที่ยกเลิกการประมูลจ้างก่อสร้างและสั่งให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ทำงาน เพราะเหตุที่ไม่มาลงนามในสัญญาและไม่ส่งมอบหลักประกันการทำสัญญาภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อกฎหมายสำคัญของคดีนี้ คือ ข้อ 139/1 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 มีสาระสำคัญว่า “หากปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกไม่ยอมไปทำสัญญาหรือข้อตกลงภายในเวลาที่กรุงเทพมหานครกำหนด ให้หัวหน้าหน่วยงานทำรายงานและเสนอความเห็นไปยังปลัดกรุงเทพมหานครโดยเร็ว เพื่อพิจารณาให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือก ผู้รับจ้าง หรือคู่สัญญาเป็นผู้ทำงาน เมื่อปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้ว เห็นว่าการไม่ยอมไปทำสัญญานั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ส่งชื่อบุคคลดังกล่าวไปยังคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ โดยหลังจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุและเห็นว่าสมควรเป็นผู้ทำงาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำงาน พร้อมทั้งแจ้งเวียนชื่อผู้ทำงานให้หน่วยงานของตนและสำนักนายกรัฐมนตรีทราบ รวมทั้งแจ้งให้ผู้ทำงานรายนั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนด้วย”

ชี้ประเด็นปัญหา

มูลเหตุของคดีเกิดจาก กรุงเทพมหานคร ได้ออกประกาศประมูลจ้างเหมาโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมริมคลองมหาสวัสดิ์ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยบริษัทผู้รุ่งเรื่องจำกัดเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ปลัดกรุงเทพมหานครจึงอนุมัติให้จ้างบริษัทผู้รุ่งเรื่องจำกัดเป็นผู้ดำเนินโครงการและมีหนังสือแจ้งผลการจ้างเหมาโครงการดังกล่าวให้ทราบต่อมา กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสืออีก 2 ฉบับ เพื่อเร่งรัดให้บริษัทผู้รุ่งเรื่องจำกัดมาลงนามในสัญญาและส่งมอบหลักประกันสัญญา

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

บริษัทรุ่งเรืองจำกัดแจ้งว่ายังไม่สามารถลงนามในสัญญาได้ เนื่องจากต้องใช้เงินฝากในการออกหนังสือค้ำประกันสัญญาซึ่งต้องรอรับเงินค้ำจ้างงานอื่นจากกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจึงมีหนังสือขอยกเลิกการประมูลจ้างและขอรับหลักประกันของ โดยบริษัทรุ่งเรืองจำกัดได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วและได้มีหนังสือชี้แจงเหตุจำเป็นเพื่อขอขยายระยะเวลาการลงนามในสัญญาออกไปอีก 30 วัน รวมทั้งได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อรองปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุมีมติว่า การอนุมัติยกเลิกการประมูล โครงการก่อสร้างเป็นไปโดยถูกต้องแล้ว บริษัทรุ่งเรืองจำกัดอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครวินิจฉัยยกอุทธรณ์

บริษัทรุ่งเรืองจำกัด (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ยกเลิกการประมูลจ้าง โครงการก่อสร้างและขอให้คนได้เข้าทำสัญญาจ้างต่อไป

คำพิพากษาจากศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าร่วมประมูลจ้างเหมาโครงการก่อสร้างผู้ฟ้องคดีย่อมต้องได้อ่านประกาศและเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดีมาแล้ว ซึ่งเอกสารดังกล่าวกำหนดให้ผู้ชนะการประมูลต้องทำสัญญาภายใน 7 วันนับถัดจากวันที่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดี และต้องวางหลักประกันสัญญาร้อยละ 5 ของวงเงินค้ำจ้างที่ประมูลจ้างได้ หากผู้เสนอราคาที่ได้รับคัดเลือกไม่ไปทำสัญญาภายในกำหนดเวลาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะรับหลักประกันของทันที และอาจเรียกร้องค่าเสียหายอื่น (ถ้ามี) รวมทั้งจะพิจารณาให้เป็นผู้ทำงาน

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีชนะการประมูลจ้างด้วยการเสนอราคาต่ำสุด คือ 16,680,000 บาท จากราคากลางที่ตั้งไว้ 27,060,000 บาท และผู้ฟ้องคดีแจ้งคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มีเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเกินร้อยละ 15 ว่า ราคาที่เสนอนั้นผู้ฟ้องคดีสามารถทำได้ เพราะมีอุปกรณ์ที่จะทำงานและโป๊ะลำเลียงวัสดุที่ใช้สำหรับงานก่อสร้าง และผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินโครงการ พร้อมแจ้งผลการพิจารณาและให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการทำสัญญาไปมอบให้สำนักงานเลขานุการสำนักการระบายน้ำภายใน 7 วัน หากพ้นระยะเวลาจะดำเนินการตามที่กำหนดในเอกสารประมูลจ้าง และจะพิจารณาลงโทษเป็นผู้ทำงานตามข้อ 139/1 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งโดยชอบแล้ว แต่กลับไม่เข้าทำสัญญาและไม่ส่งมอบหลักประกันสัญญาภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดอีก 2 ฉบับ แต่ผู้ฟ้องคดีแจ้งว่ายังไม่สามารถลงนามในสัญญาได้นั้น เห็นได้ว่า เอกสารประกวดราคาและหนังสือทั้ง 3 ฉบับ (หนังสือแจ้งผลการพิจารณาและหนังสือเร่งรัด) ของผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีข้อความแจ้งรายละเอียดกำหนดเวลาที่ต้องไปทำสัญญา รวมทั้งแจ้งมาตรการหรือสภาพบังคับในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งรวมถึงการยกเลิกการจ้างไว้ด้วย อันเป็นการย่ำเตือนถึงสิทธิและหน้าที่ตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับแล้วตั้งแต่เข้าร่วมเสนอราคา โดยผู้ฟ้องคดีก็ได้ชี้แจงเหตุที่ไม่สามารถลงนามในสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว

จึงแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแล้วตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าระยะเวลาได้ล่วงเลยมานานแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้มาลงนามในสัญญา เป็นเหตุให้งานก่อสร้างล่าช้า ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและทำให้เกิดความเสียหาย ส่วนเหตุที่ยกมาอ้างว่าไม่สามารถลงนามในสัญญานั้นเป็นเหตุที่ไม่อาจรับฟังได้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดเงื่อนไขข้อกำหนดเอกสารประมูลจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขอยกเลิกการประมูลจ้างโครงการก่อสร้างและขอรับหลักประกันของ

กรณีจึงถือได้ว่า เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ได้จัดให้มีเหตุผล ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของเรื่องอันเป็นสาระสำคัญ มีการอ้างอิงข้อกฎหมายและข้อกำหนดตามเอกสารประมุขจ้าง รวมทั้งมีเหตุผลอันประกอบด้วย ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตั้งยกเลิกการประมุขตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดเงื่อนไขข้อกำหนดตามเอกสารประมุขจ้าง โดยผิดผ่อนประวิงเวลาไม่ยอมไปลงนามทำสัญญาเป็นเวลานานกว่า 2 เดือน โดยไม่มีเหตุผลที่จะรับฟังได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกการประมุขจ้างดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (รายละเอียดศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 421/2562)

หมายเหตุ : ปัจจุบัน (มีนาคม 2563) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ ได้แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553 ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้

ครรลองแห่งความเป็นธรรม

คำพิพากษาข้างต้นถือเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุหรือจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ของทางราชการ สำหรับกรุงเทพมหานครและหน่วยงานในสังกัด ตลอดจนหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบของทางราชการได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด กรณีหากผู้เสนอราคารายใดได้รับอนุมัติจ้างงาน แต่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องดังกล่าว รวมถึงไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขในเอกสารประมุขจ้าง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจในการตั้งยกเลิกการประมุขจ้างในครั้งนั้น ๆ โดยริบหลักประกันซอง และสั่งให้ผู้ได้รับอนุมัติจ้างรายดังกล่าวเป็นผู้ทำงานได้อีกทั้งเมื่อการตั้งยกเลิกการประมุขจ้างและการสั่งให้เป็นผู้ทำงาน ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) หน่วยงานของรัฐจึงต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 และต้องให้เหตุผลแก่คู่กรณีไว้ในคำสั่งดังกล่าว อันประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

นอกจากนี้ ยังถือเป็นอุทราหรรณีให้แก่เอกชนรายอื่นหรือผู้เสนอราคาที่ได้รับอนุมัติงานจ้างที่จะต้องมีความพร้อมในการรับงานกับหน่วยงานของรัฐ โดยไม่อาจผิดผ่อนไม่เข้าทำสัญญาเนื่องจากเหตุผลทางการเงิน ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาการทำสัญญาและมาตรการต่าง ๆ กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามไว้ในประกาศและเอกสารประมุขจ้าง รวมทั้งหนังสือแจ้งผลการพิจารณาไว้แล้วอย่างชัดเจนได้

(ปริกษาศติปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355)